

# Inhaltsverzeichnis

## **Erster Teil**

Einführung in die Problematik und Gang der Untersuchung.....	1
I. Wandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Sicherheitsgewährleistung .....	1
1. Public Private Partnership.....	4
2. Police Private Partnership.....	6
II. Das „Steinkamm´sche Modell kommunaler Sicherheitskonzepte“.....	20
1. Die Kommunalisierung polizeilicher Aufgabenfelder.....	22
a) Community Policing.....	22
b) Die Übertragung polizeifremder Aufgaben auf die Kommune .....	26
2. Die konkrete Funktionsweise des „Steinkamm´schen Modell kommunaler Sicherheitskonzepte“.....	30

## **Zweiter Teil**

Kooperations- und Privatisierungstendenzen im Verwaltungsbereich.....	35
--	----

<b>Erster Abschnitt:</b>	
Überblick über die staatstheoretische und verwaltungswissenschaftliche Diskussion.....	35
I.    Der Staatsbegriff im Wandel.....	36
1.    Staatliche Souveränität bei Jean Bodin und Thomas Hobbes.....	36
2.    Die auf Gewaltsamkeit beruhende Staatlichkeit bei Max Weber.....	38
3.    Der positivistische Staatsbegriff Hans Kelsens.....	39
4.    Das kooperative Staatsverständnis.....	41
a)    Die Integrationslehre als Voraussetzung für ein kooperatives Staatsverständnis.....	41
b)    Die Auflösung der Dichotomie von Staat und Gesellschaft im kooperativen Staat.....	42
c)    Kooperativer Staat und Privatisierung.....	46
II.    Privatisierung.....	47
1.    Kooperatives Verwaltungshandeln in Form gemischt-wirtschaftlicher in der Privatisierungsdiskussion.....	48
2.    Die Systematisierung von Trägern öffentlicher Aufgaben anhand Schupperts Sektorenmodell.....	54

a) Verwaltungsebene.....	56
b) Die Wahl des Sektors.....	57
aa) Staatsentlastung durch Re-Inthronisierung des Marktes als Voraussetzung für PGO's.....	58
bb) Steuerungsmodi der PGO's.....	60
c) Die Wahl der konkreten Organisationsform.....	62
3. Die Verantwortungsintensität des Staates als bestimmendes Element in der Sektorenauswahl.....	63
a) Die Notwendigkeit eines Korrelativmodells abgestufter Verantwortungsintensität .....	63
b) Das Modell abgestufter Verantwortung zur Regulierung der Intensität staatlicher Aufgabenwahrnehmung.....	68
aa) Die Erfüllungsverantwortung.....	71
bb) Die Gewährleistungsverantwortung.....	72
cc) Die Auffangverantwortung.....	73

## **Zweiter Abschnitt:**

Öffentlich-rechtliche Vorgaben und Schranken der Privatisierung von Staatsaufgaben.....	79
--	----

I.	Die Gefahrenabwehr als originäre Staatsaufgabe.....	79
1.	Staatsaufgaben als Unterfall der öffentlichen Aufgaben.....	79
2.	Staatsaufgaben im Wandel – Zum Begriff der Staatsaufgaben.....	80
3.	Zur Privatisierbarkeit originärer Staatsaufgaben.....	83
a)	Die Kategorie der normativen Vorgabe: Verfassungsziel oder Staatsziel ?.....	88
b)	Staatsaufgabe / Staatsziel: zwei Kategorien staatlichen Handelns.....	91
c)	Das Staatsziel der inneren Sicherheit.....	92
d)	Jellineks Begriff der ausschließlichen Staatsaufgabe.....	96
II.	Die Ausschließlichkeit der Staatsaufgabe Gefahrenabwehr qua Gewaltmonopol des Staates.....	98
1.	Der Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG als unmittelbare Privatisierungsschranke.....	99
2.	Das „staatliche Gewaltmonopol“ als mittelbare Privatisierungsschranke.....	102
III.	Die verfassungsrechtlichen Schranken der Inanspruchnahme privatrechtlicher Organisationsformen.....	110

1.	Die Sperrwirkungen des Demokratieprinzips.....	111
a)	Der Stand der Diskussion.....	111
b)	Die demokratische Legitimation der Verwaltung.....	114
aa)	Die Ausübung von Staatsgewalt in Privatrechtsform.....	114
(1)	Der funktionalistische Begriff der Staatlichkeit und die Wahlfreiheit der Rechtsform.....	115
(2)	Konkretisierung des Begriffes der Staatsgewalt durch das Bundesverfassungsgericht.....	120
bb)	Demokratische Legitimation von Staatsgewalt im Privatisierungsgefüge.....	122
(1)	Legitimation und Organisationsprivatisierung.....	123
(2)	Legitimation und materielle Privatisierung.....	124
(3)	Legitimation und Teilprivatisierung.....	124
c)	Der Zusammenhang von Verantwortung, Entscheidungsbefugnis und Einwirkungspflichten.....	127
d)	Die Ingerenzpflicht als Folge der Demokratieprinzip.....	129
2.	Sperrwirkungen der Grundrechtsbindung.....	133

a) Der Meinungsstand zum Grundrechtschutz gemischt-wirtschaftlicher Unternehmen.....	134
aa) Die unterschiedlichen Ansätze im Schrifttum.....	134
bb) Die Stellungnahme der Rechtsprechung.....	137
cc) Kritische Würdigung.....	140
3. Sperrwirkung des Rechtsstaatsprinzips.....	146
4. Sperrwirkungen des Legalitätsprinzips.....	147
a) Übersicht über die verschiedenen Ansätze bei der Verwaltung des Bundes bzw. des Landes in Privatrechtsform.....	148
b) Berücksichtigung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts.....	150
(1) Umfang der kommunalen Organisationshoheit bei Fremdverwaltungsaufgaben.....	151
(2) Beschränkung der kommunalen Organisationshoheit durch die Wesentlichkeitstheorie.....	155
(a) Zweckverbände als Beispiel für die Errichtung von Verwaltungsträgern.....	158
(b) Die Aufgabenträgerschaft bei gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen.....	159

## **Dritter Teil**

Die Steuerung und Kontrolle der Sicherheits- und Servicegesellschaft durch ihren kommunalen Anteilseigner..... 165

### **Erster Abschnitt:**

Die allgemeinen Rahmenbedingungen staatlicher Einwirkung auf öffentliche Unternehmen..... 165

I. Die Systematisierung der Kontrolle öffentlicher Unternehmen..... 165

1. Definition und Funktion von „Steuerung“ und „Kontrolle“..... 165

2. Die Unterscheidung zwischen „Fremdkontrolle“ und „Selbstkontrolle“..... 168

a) Fremdkontrolle und Ingerenzbeziehung..... 169

b) Selbstkontrolle und Ingerenzbeziehung..... 171

II. Die inhaltliche Reichweite der Einwirkungspflichten..... 173

III. Das Verhältnis von Einwirkungspflichten und Gesellschaftsrecht..... 177

1. Der interne Interessenskonflikt zwischen kommunalem und privatem Anteilseigner.....

2.	These vom Verwaltungsgesellschaftsrecht.....	180
3.	Kritische Würdigung.....	182

## **Zweiter Abschnitt:**

Rechtliches Instrumentarium zur Selbstkontrolle gemischt-wirtschaftlicher Unternehmen durch den kommunalen Anteilseigner.....	189
---	-----

I.	Unternehmensrechtliche Einwirkungsmöglichkeiten.....	189
1.	Zielbestimmung durch die Satzung.....	191
a)	Gesellschaftszweck und Unternehmensgegenstand.....	194
b)	Der Einfluss des kommunalen Wirtschaftsrechts auf die Satzungsgestaltung.....	197
aa)	Anwendbarkeit der Vorschriften des kommunalen Wirtschaftsrechts.....	197
bb)	Der „öffentliche Zweck“ als kommunalwirtschaftsrechtliche Voraussetzung für kommunale Unternehmen.....	199
cc)	Das Verhältnis zwischen Gesellschafts- und Kommunalrecht bei öffentlichen Unternehmen.....	204

c) Die interne Bindung der Gesellschaftsorgane an den Gesellschaftszweck und Unternehmensgegenstand.....	210
.	.
b) Vorgaben und Richtlinien der Geschäftspolitik.....	213
2. Die personelle Besetzung der Unternehmensorgane.....	217
a) Die Entsendung des Geschäftsführers.....	217
aa) Die Bestellung und Abberufung des Geschäftsführers unter Berücksichtigung betriebsverfassungsrechtlicher Vorgaben.....	218
bb) Die einzelnen Sonderrechte der Gesellschafter bei der Bestimmung des Geschäftsführers.....	220
(1) Übersicht über Sonderrechte.....	220
(2) Die Sonderrechte der öffentlichen Hand bei der Ernennung der Geschäftsführer im Privatisierungskontext.....	225
b) Die Vertreter der öffentlichen Hand im Aufsichtsrat.....	229
aa) Grundsätzliche Funktion des Aufsichtsrats.....	229
bb) Die Pflicht zur Errichtung eines Aufsichtsrats in öffentlichen Unternehmen.....	231
cc) Die Zweckmäßigkeit eines fakultativen Aufsichtsrats in öffentlichen Unternehmen.....	232

dd) Die Installation eines fakultativen Aufsichtsrat.....	233
(1) Größe und Zusammensetzung.....	233
(2) Entsendungsrechte als Sonderrechte.....	234
ee) Weisungsrechte der Gemeinde gegenüber dem Aufsichtsrat.....	235
(1) Rechtsgrundlage für Weisungsrechte.....	236
(2) Weisungsrechte und Unternehmensverfassung der GmbH.....	239
(a) Die aktienrechtlichen Vorgaben für einen fakultativen Aufsichtsrat nach § 52 GmbHG.....	239
(b) Die Gleichstellung von gewählten und entsandten Aufsichtsratsmitgliedern.....	241
(c) Weisungsbindung von Aufsichtsratsmitgliedern durch entsprechende Satzungsgestaltung.....	244
ff) Die Verschwiegenheitspflicht der Aufsichtsratsmitglieder und Auskunftsrechte der Gesellschafter.....	249
(1) Gesetzliche Vorgaben.....	249
(2) Die satzungsmäßige Verankerung des Informationsprivilegs zugunsten der Kommune nach §§ 394, 395 AktG.....	253

3. Die direkte Einflussnahme der Kommune auf die Gesellschaft über die Ausübung der Mitgliedschaftsrechte in der Gesellschafterversammlung.....	256
a) Das Teilnahmerecht der Gesellschafter im Anteilseignerorgan.....	257
b) Die Vertretung der Kommune in der Gesellschafterversammlung.....	258
aa) Organschaftliche und rechtsgeschäftliche Kommunalvertretung.....	259
bb) Die organschaftliche Kommunalvertretung der Gemeinde in der Gesellschafterversammlung.....	260
cc) Die rechtsgeschäftliche Kommunalvertretung der Gemeinde in der Gesellschafterversammlung.....	265
dd) Gesellschaftsrechtliche Vorgaben für eine Vertretung der Anteilseigner in der Gesellschafterversammlung.....	266
(1) Die Entsendung eines Vertreters.....	266
(2) Die Entsendung mehrerer Vertreter.....	267
(a) Rechtsgeschäftliche Gesamtvertretung.....	267
(b) Organschaftliche Gesamtvertretung.....	269
c) Die mitgliedschaftlichen Informationsrechte des kommunalen Anteilseigners nach § 51 a GmbHG.....	272

aa) Informationsrechte und Berichtspflichten.....	272
bb) Inhalt des Informationsanspruches nach § 51 a GmbHG.....	273
cc) Schranken des Informationsrechts nach § 51 a Abs. 2 GmbHG.....	277
dd) Das Prinzip der Vertraulichkeit.....	278
d) Die Stimmenrechtsausübung im Anteilseignerorgan.....	280
aa) Die Beschlussfassung durch Mehrheitsbeschluss.....	282
bb) Umfang des Stimmrechts.....	282
e) Die Bindungen der gemeindlichen Vertreter in der Gesellschafterversammlung an die Vorgaben des Gemeinderates.....	284
aa) Kommunalverfassungsrechtliche Kompetenzverteilung zwischen Rat und verwaltungsleitendem Organ.....	284
bb) Kommunalverfassungsrechtliche Kompetenzverteilung zwischen Rat und gewählten mitgliedschaftlichen Vertretern.....	288
cc) Die Bindung des Mitgliedsvertreters in der Mitgliederversammlung an Weisungen.....	290
(1) Der Begriff und Umfang interner Weisungen des Gemeinderates.....	290

(2) Die gesellschaftsrechtliche Zulässigkeit von Weisungen im Außenverhältnis.....	295
f) Die Weisungsbefugnis der Gesellschafterversammlung nach dem GmbHG.....	297
aa) Die Weisungsbefugnis im Kompetenz- und Zuständigkeitsgefüge des GmbHG.....	298
bb) Die formellen Voraussetzungen des Weisungsrechts.....	303
cc) Der Umfang der Weisungsrechte.....	304
II. Konzernrechtliche Einwirkungsmöglichkeiten.....	310
1. Die Kommunen als Unternehmen und Konzernobergesellschaft ihrer Beteiligungsgesellschaft.....	310
2. Die Konsequenzen konzernspezifischer Regelungsgrundsätze für kommunale Beteiligungsgesellschaften in GmbH-Rechtsform.....	314
a) Kommunale Beteiligungsgesellschaften und Vertragskonzern.....	315
aa) Die gemeindewirtschaftliche Zulässigkeit von Beherrschungsverträgen.....	317
bb) Die Zulässigkeit von Beherrschungsverträgen im Privatisierungskontext.....	322

b) Die Haftung im faktischen GmbH-Konzern.....	324
aa) Die Entwicklung des qualifizierten faktischen GmbH-Konzernrechts nach der Rechtsprechung des BGH.....	326
bb) Die Aufgabe des qualifizierten faktischen GmbH-Konzern durch die „Bremer-Vulkan“-Entscheidung.....	329
Die wichtigsten Ergebnisse der Untersuchung in 10 Thesen.....	333